Expediente Nº 122/2024
Resolución N.º 99/2025

CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA

Presidente: Don Ricardo García Macho
Vocales:
Doña Emilia Bolinches Ribera
Doña Sofía García Solís

En Valencia, a 16 de abril de 2025

Reclamante: Alcalabus, S.L.
Sujeto contra el que se formula la reclamación: Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio

VISTA la reclamación número **122/2024**, formulada por Alcalabus, S.L. contra la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio), y siendo ponente la vocal del Consejo, señora doña Emilia Bolinches Ribera, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero. - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 3 de mayo de 2024, don [redacted] en representación de Alcalabus, S.L., según consta acreditado en el expediente, presentó por vía telemática, con número de registro GVRTE/2024/1946370, una reclamación ante el Consejo Valenciano de Transparencia. En ella reclama contra la respuesta ofrecida por la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio a una solicitud de acceso a información pública presentada el 29 de febrero de 2024, con número de registro GVRTE/2024/700004 (GVAGIP/2024/102), en la que pedía acceso a los expedientes administrativos completos de determinadas entidades en relación con las ayudas para la transformación de flotas de transportes de viajeros y mercancías, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiada por la Unión Europea-Next Generation EU.

Concretamente solicitaba:
"Acceso, preferentemente por vía electrónica, a los expedientes administrativos completos de las ayudas concedidas por esa Administración al amparo de Orden 2/2022, de 28 de marzo, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se convocan ayudas para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras de servicios de transporte por carretera, así como de empresas que realicen transporte privado complementario, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por la Unión Europea-Next Generation EU, a las siguientes personas jurídicas:
- FERNANBUS S.A. (CIF A46001608)
- AUTOCARES HERCA S.L. (CIF B46568911)

Segundo. – Mediante resolución del director general de Transportes y Logística, de fecha 2 de abril de 2024, notificada el día 4 de abril, la Conselleria procede a estimar parcialmente la solicitud, en los siguientes términos:
"…***RESUELVO***
Primero. Estimar parcialmente *la solicitud, conceder el acceso parcial a la información pública solicitada y comunicarla a quien la ha solicitado: …*

Segundo. *Se inadmite la solicitud respecto al punto segundo "Acceso a los expedientes de las empresas FERNANBUS S.A. y AUTOCARES HERCA S.L., al amparo de la Orden 2/2022", en virtud del artículo 45 del Decreto 105/2017, de 28 de julio.*
En el presente caso, los expedientes administrativos de las empresas FERNANBUS S.A. y AUTOCARES HERCA S.L. se encuentran en la fase de concesión, sin haber alcanzado aún el final de su tramitación, estando por lo tanto sujetas a variaciones y modificaciones hasta que se justifique el uso de los fondos percibidos, se proceda a resolver sobre la procedencia del consiguiente pago y se realizan cuantas comprobaciones de control se estiman pertinentes.
Por su parte, en cuanto a la empresa FERNANBUS, S.A las resoluciones de concesión se efectúan en virtud de los lotes 11 y 12 y a la empresa AUTOCARES HERCA, S.L. de acuerdo con los lotes 11, 12 y 15. Puede consultar dichas resoluciones, se facilitan los siguientes enlaces:
a) *Lote 11. Actividad 2: Adquisición de vehículos nuevos con energías alternativas bajas en carbono. (Resolución de 18 de agosto de 2023).*
https://mediambient.gva.es/documents/20081096/362 096209/Publicaci %C3%B3n+Lote+11+RESOLUCI%C3%93N+ayudas+adquisici%C3%B3n_firmado.pdf/c4d280ee-6de6-7340-b9f7-ad52a4051818?t=1692873137830
b) *Lote 12. Actividad 2: Adquisición de vehículos nuevos con energías alternativas bajas en carbono. (Resolución de 6 de octubre de 2023).*
https://mediambient.gva.es/documents/20081096/362 096209/Publicaci %C3%B3n+ Lote+12+RESOL UCI%C3%93N +ayudas +adquisici%C3%B3n.pdf/842bba15-8112- 66af-fbcf-cd 7ce0abcc12?t=1696923094791
c) *Lote 15. Actividad 2: Adquisición de vehículos nuevos con energías alternativas bajas en carbono. (Resolución de 15 de diciembre de 2023).*
https://mediambient.gva.es/documents/20081096/362 096209/Publicaci %C3%B3n+ Lote+15+RESOL UCI%C3%93N +ayudas+adquisici%C3%B3n+veh %C3%ADculos_firmado.pdf/b65da704-9b63-cd33-e2d9-92bd9621525a?t=170263928567 6"

Ello en base a los siguientes
"II. Fundamentos de derecho
… ***Cuarto.*** *Una parte de la solicitud incurre en uno de los supuestos de inadmisión contemplado en el Decreto 105/2017, de 28 de julio. En concreto:*
o Artículo 45. Información en curso de elaboración. Fecha fin estimada 31 de marzo de 2024.
En concreto, debido a que parte de la documentación se encuentra en tramitación o en proceso de finalización, careciendo aún de todos sus elementos o siendo estos provisionales…"

Tercero. – Contra dicha resolución, la mercantil Alcalabus, S.L. presenta reclamación ante el Consejo en fecha 2 de mayo de 2024 con numero de registro GVRTE/2024/1946370, en la que, tras reiterar los términos de su solicitud inicial y de la resolución de la Conselleria, recogidos en los antecedentes de hecho anteriores, manifiesta lo siguiente:
"PRIMERO. - APLICACIÓN IMPROCEDENTE DEL ART. 45 DEL DECRETO 105/2017, DEL CONSELL. NO DEBE CONFUNDIRSE INFORMACIÓN EN CURSO DE ELABORACIÓN CON EXPEDIENTE PENDIENTE DE FINALIZACIÓN.
I. La Resolución reclamada inadmitió la solicitud de información efectuada por esta parte con base en el art. 45 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, tal y como señala en el FD 4º de la misma: …
Dicho art. 45 del Decreto 105/2017, del Consell, se configura en los siguientes términos:
"Se inadmitirán las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. En este caso se indicará a la persona solicitante el centro directivo responsable, el medio y lugar exacto en el que podrá acceder a la información solicitada y la fecha estimada para que se difunda o se encuentre disponible.
A estos efectos se entenderá por información en curso de elaboración aquella que resulte incorporada a documentos o soportes en tramitación o en proceso de finalización y que, en consecuencia, no cuente todavía con todos sus elementos o estos sean provisionales. La resolución que deniegue la admisión a trámite de la solicitud deberá indicar la fecha estimada en que la misma estará finalizada."

II. La Administración deniega el acceso a la información solicitada por esta parte con el argumento de que el expediente administrativo de subvención no ha finalizado, hallándose las ayudas que la Administración declara ya han sido concedidas pendientes de justificación por las beneficiarias.
La Administración, sin embargo, ha aplicado incorrectamente el art. 45 del Decreto 105/2017, del Consell, dado que la información cuyo acceso deniega no constituye información en curso de elaboración, sino información elaborada contenida en un expediente en desarrollo o tramitación.
Es decir, esta parte solicitó en su día acceso a la información relativa a los expedientes de concesión de ayudas a dos mercantiles (Fernanbus S.A. y Autocares Herca S.L.), expedientes administrativos en los que la Administración declara que dicha concesión de ayudas ya ha tenido lugar sin perjuicio del posterior trámite de justificación de dichas ayudas, que se halla todavía pendiente (sin embargo, de acuerdo con los datos suministrados por la Administración, es posible que ésta ya se haya producido y el expediente haya finalizado por completo).
En cualquier caso, el hecho de que los expedientes administrativos no hayan todavía finalizado no es motivo para denegar el acceso a toda aquella información ya elaborada y que obre en dicho expediente, en particular, toda aquella documentación que precisamente ha conducido a las Resoluciones de concesión de ayudas que la propia Administración reconoce que ya ha dictado.
Sin que la falta de finalización del expediente administrativo tenga encaje en el art. 45 del Decreto 105/2017, del Consell, ni en el art. 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, preceptos ambos que recogen como motivo de inadmisión de solicitudes de acceso Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general", y no que éstas se refieran a información ya elaborada pero integrante de expedientes administrativos pendientes de finalización, como ocurre en este caso.
Dicho art. 18.1.a) de la Ley 19/2013, correlativo del art. 45 del Decreto 105/2017, del Consell, ha sido objeto de interpretación por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), de modo que no debe confundirse información en curso de elaboración con información ya elaborada que integre un expediente en tramitación, información esta última a la que sí se debe conceder acceso. Así, entre otras, en la Resolución nº 622/2018, de 28/01/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, FJ 3 y 4 (el destacado es nuestro):
"Es decir, el objeto de la solicitud no es ese listado de bienes inmatriculados que menciona la solicitud, sino el encargo o solicitud de elaboración del mismo, así como los informes jurídicos que, en su caso, hayan sido elaborados con ocasión del mismo.
No obstante, la claridad del objeto de la información requerida, el MINISTERIO DE JUSTICIA responde argumentado por qué el listado de bienes no puede ser proporcionado: que se está aún elaborando. A este respecto, debe resaltarse que dicha respuesta coincide con la proporcionada con la Administración en el expediente 001-028418 que dio lugar a la reclamación R/0635/2018(100-001764) en el que sí se solicitaba el acceso al mencionado listado de bienes.
Teniendo en cuenta lo anterior, no cabe analizar la causa de inadmisión esgrimida -art.18.1 a) que, en todo caso sí ha sido analizada en el expediente R/0635/2018 antes mencionado- por cuanto la misma sería en su caso aplicable al acceso al listado de bienes inmatriculados por parte de la Iglesia Católica desde 1998 y no a la copia del encargo o solicitud de elaboración del mismo.
De hecho, resulta patente a nuestro juicio que la propia afirmación de la Administración en el sentido de que dicho listado está siendo elaborado, permite supone que previamente ha existido un encargo o solicitud de elaboración, de carácter más o menos formal y que es, precisamente, lo que pide la hoy reclamante.
4. Por otro lado, en relación con la exposición que realiza la DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO, respecto al concepto de expediente administrativo- que coincide también con lo planteado en el documento de alegaciones presentado en el expediente R/0635/2018, hay que señalar que, a este respecto, debe recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado sobre que la causa de inadmisión relativa a que la información se encuentre en proceso de elaboración debe diferenciarse claramente del hecho de que la información, si bien finalizada, se encuentre relacionada o se haya realizado en el marco de un procedimiento que aún no ha finalizado.
Así, por ejemplo, en la R/0177/2018 se razonaba lo siguiente:

Siendo cierto lo anterior, debe tenerse en cuenta, no obstante, que, según ya ha dictaminado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, en la resolución R/0117/2017), que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación. Es decir, puede que un expediente se encuentre inacabado, como parece ser éste el caso y, sin embargo, en el mismo se haya finalizado información o documentos como, en principio y salvo indicación en contrario de la Administración, parecería ser éste también el caso.

Así, en el precedente mencionado se razonaba lo siguiente:

Argumenta el Ministerio que el Estudio Informativo solicitado se quedó en curso de elaboración y no llegó a ser culminado, dándose por finalizado antes de que llegara a formarse; no se llegó a culminar la redacción del estudio informativo y por tanto no existe un documento validado por el Ministerio de Fomento, ni siquiera para el trámite de información pública que debería realizarse de forma previa a la aprobación del proyecto.

A juicio de este Consejo de Transparencia, no resulta de aplicación, al presente caso, esta causa de inadmisión de la solicitud, dado que no debe confundirse información acabada con información pública del artículo 13 de la LTAIBG, relativa a documentos o contenidos.

Asimismo, aquélla está pensada para inadmitir aquellas solicitudes de acceso a la información/documentación que no están aún acabadas, pero que han de estarlo próximamente, razón por la que se entiende que están todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación. Es decir, podría plantearse que carece de esa condición de contenido o documento en poder de un organismo público sujeto a la LTAIBG al que se refiere el artículo 13 de la norma, precisamente porque es información inacabada.

Por ello, aunque el expediente aún esté en curso, a nuestro juicio parte de la información que se solicita ya existe y, por lo tanto, puede ser proporcionada al constituir información pública en el sentido del art. 13 de la LTAIBG".

III. Atendiendo a la interpretación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno antes expuesta, no cabe esgrimir, como pretende la Administración, como causa de inadmisión de la información solicitada, la regulada en el art. 45 del Decreto 105/2017 (cuya redacción se corresponde con el art. 18.1.a) de la Ley 19/2013), dado que, aunque el expediente administrativo no haya finalizado (las ayudas concedidas se hallan pendientes de justificación) existe información y documentación ya elaborada y que, precisamente, es la que ha determinado la concesión por la Administración de las ayudas a las mercantiles identificadas en la solicitud efectuada por esta parte, información que constituye lo solicitado en su petición de 29/02/2024, y cuyo acceso no puede denegarse argumentando que integre un expediente administrativo no finalizado o que dicha información se encuentre pendiente de elaboración, cuando la propia Administración reconoce que las Resoluciones de concesión de ayudas ya han sido dictadas e incluso que es posible que los propios expedientes ya hayan finalizado días antes de la Resolución aquí impugnada, lo que contradice hasta la propia interpretación del precepto efectuada por la Administración.

IV. En último lugar, y sin perjuicio de lo anteriormente señalado, cabe destacar que la propia Administración, en su Resolución de 02/04/2024, reconoce que el expediente administrativo puede que ya hubiese finalizado a dicha fecha o, en todo caso, estuviese próximo a finalizar, pues refiere como fecha fin estimada 31 de marzo de 2024, es decir, antes de la Resolución impugnada.

Así, ni siquiera en la interpretación realizada por la Administración del art. 45 del Decreto 105/2017, del Consell interpretación que, como dijimos, contraviene la propia redacción de dicho precepto, así como la doctrina del CTBG antes expuesta existiría una causa válida para la inadmisión de la solicitud de información efectuada por esta parte.

Motivos todos ellos por los cuales la Resolución recurrida es disconforme a Derecho, debiendo concederse el acceso a la información solicitada, es decir, aquella que obra en los expedientes de concesión de ayudas por parte de la Generalitat Valenciana al amparo de la Orden 2/2022, de 28 de marzo, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se convocan ayudas para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras de servicios de transporte por carretera, así como de empresas que realicen transporte privado complementario, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por la Unión Europea-NextGeneration EU, a las mercantiles Fernanbus S.A. y Autocares Herca S.L.

Por todo ello,

AL CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA SOLICITA: Que tenga por presentado este escrito y sus documentos anexos, los admita, y tenga por formulada reclamación contra la Resolución del director general de Transportes y Logística de la Generalitat Valenciana de 02/04/2024 (Exp. GVAGIP/2024/102), y, previos los trámites oportunos, la estime, concediendo a esta parte el acceso a la información solicitada por esta parte en su petición de 29/02/2024".

Cuarto. – Al objeto de brindar una respuesta adecuada a la solicitud del reclamante, con carácter previo a la deliberación de la presente resolución, por parte de este Consejo se procedió a conceder trámite de audiencia a la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio por vía telemática, instándole con fecha de 10 de mayo de 2024 a formular las alegaciones que considerara oportunas respecto de las cuestiones referidas, así como a facilitar a este Consejo cualquier información relativa al asunto que pudiera resultar relevante, recibido el día 13 de mayo, según acuse de recibo que consta en el expediente.

En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 4 de junio de 2024, se recibe en el Consejo escrito de alegaciones de la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, manifestando lo siguiente:

"… PRIMERA. *En primer lugar, es menester destacar que el órgano gestor de la subvención cumple con la obligación de publicar toda la información especificada en el artículo 8.1 apartado c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), así como en el artículo 23 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. Este cumplimiento garantiza que se satisfagan los requisitos relativos a la divulgación de información sobre subvenciones y ayudas públicas. Dicha información se encuentra accesible para la ciudadanía a través del sitio web de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.*

Dichos enlaces han sido facilitados al reclamante en la resolución de acceso a la información, permitiéndole conocer la fecha de concesión, el importe individualizado que ha recibido cada empresa por expediente, el número total de expedientes concedidos a cada empresa y, por tanto, los importes totales adjudicados. Además, en la web de la Conselleria también está publicada la Orden 2/2022, de 28 de marzo, que regula la convocatoria de estas ayudas en la Comunitat Valenciana, así como las dos instrucciones de interpretación que se han elaborado para la tramitación de las mismas. De este modo, el reclamante tiene a su disposición los criterios de concesión que rigen la tramitación de las ayudas, el procedimiento establecido y los porcentajes utilizados para calcular el importe de las ayudas concedidas en cada expediente, a través del siguiente enlace previamente facilitado al reclamante: *https://mediambient.gva.es/es/web/transportes/2022-ajudes-per-a-la-transformacio-deflotes-de transport-de-viatgers-i-mercaderies*

SEGUNDA. *La información solicitada implica el acceso a un total de 79 expedientes. Esta reclamación se ha interpuesto consecutivamente a la reclamación 121/2024, presentada por el mismo solicitante, D. [redacted], en los mismos términos y para las mismas ayudas que la presente reclamación, pero referente a expedientes de otras tres empresas, sumando un total de 59 expedientes adicionales. Por consiguiente, el acceso a la información se está solicitando para un total de 138 expedientes.*

Para la tramitación de estas ayudas provenientes de fondos NextGeneration, la Subdirección General de Servicios del Transporte, encargada de la gestión de estas subvenciones, cuenta con un equipo de cuatro personas responsables de tramitar más de 4.000 expedientes de la convocatoria en cuestión, junto con aproximadamente 250 expedientes adicionales de otra convocatoria de fondos NextGeneration. Este último, cuyo plazo de presentación de solicitudes sigue abierto, corresponde a la Orden 4/2023, de 15 de mayo de 2023, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad. En la actualidad, el equipo enfrenta retrasos en la valoración y resolución de las solicitudes debido a la sobrecarga de trabajo, dejando pendientes de resolución todos los expedientes presentados tanto en 2023 como hasta la fecha en 2024. Además, se debe tener en cuenta que se trata de fondos MRR, los cuales están sujetos al cumplimiento de unos hitos en unos plazos determinados establecidos por la Unión Europea.

La solicitud de acceso completo a 138 expedientes ocasionaría una interrupción significativa en el proceso de tramitación de subvenciones, lo que conllevaría la revisión exhaustiva de más de 1.100 documentos. Cada expediente, en promedio, comprende ocho documentos correspondientes a la solicitud, además de informes, diligencias, propuestas o resoluciones adicionales. Esta eventualidad agravaría aún más los retrasos ya existentes y complicaría sobremanera el cumplimiento de los plazos estipulados por la normativa vigente.

TERCERA. *La resolución número 52/2019 del Consell Valencia de Transparencia establece la definición del carácter abusivo en las solicitudes de acceso a la información de la siguiente manera:*
"En un sentido similar este Consejo se ha expresado en las resoluciones de los expedientes 18/2016 y 26/2016. El citado Criterio interpretativo establece que el: "art. 18.1.e) de la Ley 19/2013, asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición "no esté justificada con la finalidad de la Ley".
De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:
a) *Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y*
b) *Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.*
Así, una solicitud debe entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den algunos de los elementos que se mencionan a continuación:
- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho ".
- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa** y **equitativa de su trabajo** y **el servicio público que tienen encomendado,** y **así resulte de acuerdo con una ponderación razonada** y **basada en indicadores objetivos.
- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.
- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe".
*En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el **artículo 18.1, apartado e, de la Ley 19/2013,** la provisión de la totalidad de la documentación relacionada con los expedientes resultaría en la interrupción de las actividades del órgano gestor, considerando la magnitud de los documentos contenidos y la necesidad de su revisión y preparación.*

CUARTA. *Cabe destacar que una de las principales fundamentaciones en las que el reclamante basa su impugnación radica en un error en la resolución de acceso a la información pública. La resolución menciona que el plazo para finalizar el proceso de elaboración de la información, es decir, el momento en que se resolvería el pago con una cuantía cierta tras valorar la justificación, concluía el 31 de marzo de 2024, cuando en realidad se refería al 30 de junio de 2025. En consecuencia, y reconociendo la confusión que esto pudo haber causado, se notificó individualmente la corrección de errores al reclamante (véase Anexo 1), además de publicarse en el portal web de GVA Oberta, a través del siguiente enlace:*
https://gvaoberta.gva.es/auto/WSAGIP/2024/AGIP6B_GVAGIP_2024_102.pdf

QUINTA. *En relación a la resolución del CTBG nº 622/2018, de 28 de enero de 2019, a la cual hace alusión* [redacted] *en la reclamación interpuesta, cabe destacar que se trata de un supuesto totalmente diferente al que nos ocupa y nada tiene que ver por tanto con un procedimiento de tramitación de subvenciones. Para la aplicación del **artículo 18.1, apartado a, de la Ley 19/2013 (correlativo al artículo 45 del Decreto 105/2017)** sobre la inadmisión del acceso a la información pública por tratarse de información en curso de elaboración o de publicación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su resolución con número de expediente RT 0193/2018, referente a un procedimiento de tramitación de subvenciones, establece lo siguiente:*

"En lo que respecta a las alegaciones formuladas por la Consejería de Sanidad, Servicios Sociales, Menores e Igualdad de la Ciudad Autónoma de Ceuta al invocar el artículo 18.1.a) de la LTAIBG para inadmitir la originaria solicitud de acceso a la información, hay que recordar que dicho precepto dispone la inadmisión de las solicitudes "que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general".
Esta causa de inadmisión ha sido interpretada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el sentido de que la misma afecta a situaciones en las que la información solicitada está elaborándose -por lo que ***no tendría la consideración de información pública*** *en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG al no existir* ***por no haber sido completada su elaboración- o bien porque está prevista, en un plazo concreto*** *y* ***no dilatado en el tiempo, su publicación con carácter general,*** *es decir, en un medio cuyo acceso no esté restringido y que pueda ser conocido y usado con facilidad por el interesado que se refieran. "*
El artículo 10.2 de la Orden 2/2022 reguladora de la convocatoria de las ayudas para la transformación de flotas, establece que los beneficiarios de la ayuda ***disponen de un plazo de 12 meses,*** *contados a partir de la notificación de la resolución de concesión, para justificar la realización de la inversión requerida. Posteriormente, una vez evaluada dicha justificación, se procederá a realizar el correspondiente pago. El plazo para hacerlo vence en agosto, octubre o diciembre de 2024, dependiendo del caso. Según el sentido de la justificación de los expedientes, los documentos que actualmente obran en cada expediente podrían quedar desvirtuados.*
Por tanto, proporcionar al reclamante documentos que podrían quedar desactualizados debido a una justificación insuficiente de la inversión de los fondos concedidos, implicaría la transmisión de información que, en los meses siguientes, podría perder su vigencia y requerir una revisión exhaustiva y reelaboración de la misma. Por ende, y sabiendo que en un plazo determinado se elaborarán y publicarán nuevos documentos para finalizar la tramitación de los expedientes, sería prudente conceder acceso a tales expedientes una vez finalizado el proceso de justificación por parte de las empresas, con el propósito de asegurar el acceso a una información invariable.
En conclusión, y en virtud de lo expuesto anteriormente, considerando la naturaleza provisional de la información proporcionada y su susceptibilidad a cambios en los próximos meses, se ha considerado apropiado, en base a la normativa vigente, denegar el acceso a los 138 expedientes. No obstante, se ha proporcionado al reclamante, a través de diversos canales, la información necesaria para obtener una comprensión clara de todos los criterios y requisitos considerados por el órgano instructor al otorgar las ayudas a las empresas en cuestión, asegurando así el ejercicio efectivo de su derecho. Cabe destacar que el acceso a ese considerable número de expedientes, por todo lo expuesto en la alegación segunda, ocasionaría una grave interferencia en la labor diaria del centro gestor, dada la realidad organizativa y los recursos disponibles con los que el mismo cuenta.

II. SOLICITUD DE INADMISIÓN
Por todos los motivos expuestos en el presente escrito de alegaciones, se solicita al Consell de Transparencia lo siguiente:
PRIMERO. *Que se admita a trámite y se tenga por presentado este escrito de alegaciones dentro del plazo establecido por el Consell de Transparencia.*
SEGUNDO. *Que se inadmita a trámite la reclamación de D. [redacted], en virtud del artículo 18.1, apartados a y e, de la Ley 19/2013".*

Quinto. - En fecha 6 de septiembre de 2024 se recibe en el Consejo escrito del reclamante presentado por vía telemática, con número de registro GVRTE/2024/3817252, en el que manifiesta:
"... IV. – Que, sin embargo, otras Administraciones Públicas, ante solicitudes de acceso a la información pública efectuadas en similares términos (expedientes de subvenciones a la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea NextGeneration EU), han concedido a la aquí reclamante y a otras entidades el acceso a la información solicitada, no apreciando la concurrencia del motivo de denegación alegado por la Administración autonómica valenciana.
Se aportan, como Documentos nº 1 y nº 2, respectivamente, Resolución del Director General de Transports i Mobilitat del Departament de Territori de la Generalitat de Catalunya, de fecha 12/08/2024,

y Orden de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital de la Junta de Castilla y León, de 22/08/2024, ambas estimatorias de las solicitudes de acceso a información pública efectuadas ante dichas Administraciones, en relación a expedientes de subvenciones a la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea NextGeneration EU".

Sexto. - Efectuada la deliberación del asunto en la sesión del día de la fecha de este Consejo, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. - Conforme a lo dispuesto en su art. 47.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 1/2022 valenciana), "el Consejo Valenciano de Transparencia es la autoridad de garantía en materia de transparencia en la Comunitat Valenciana. Tiene como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa", siendo el órgano competente para "resolver las reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa", según recoge, entre sus funciones, el artículo 48.1 del mismo texto legal.

Segundo. – El artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana establece que frente a las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información podrá interponerse reclamación potestativa (previa a la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa) ante el Consejo Valenciano de Transparencia. Estas reclamaciones se regirán por lo previsto en esta Ley, así como por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Tercero. - Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso -Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio– se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 3.1.a), que se refiere de forma expresa a *"la administración de la Generalitat".*

Cuarto. - En cuanto al reclamante, se reconoce el derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana, toda vez que el art. 27 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de *cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.*

Quinto. - Por último, la información solicitada constituye información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los *contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.* En los mismos términos se pronuncia la Ley 1/2022 valenciana en su artículo 7.4.

Sexto. – Pues bien, según se ha expuesto en antecedentes, se solicita el acceso a los expedientes administrativos completos de las ayudas concedidas por esa administración al amparo de Orden 2/2022, de 28 de marzo, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se convocan ayudas para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras de servicios de transporte por carretera, así como de empresas que realicen transporte privado complementario, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, financiado por la Unión Europea- NextGeneration EU, a las siguientes personas jurídicas:
- *FERNANBUS S.A. (CIF A46001608)*
- *AUTOCARES HERCA S.L. (CIF B46568911)*

Ante esta solicitud, la Conselleria contesta estimándola parcialmente de forma que procede a indicar que la convocatoria, el procedimiento de gestión y justificación de la subvención, las bases y la concesión de dichas ayudas, están publicadas en página web, indicando el link al que pueden acceder a la misma, a tenor de lo expuesto en el artículo 22.3 de la Ley 19/2013 de Transparencia del Estado que establece que "*Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella".* Y, a renglón seguido, se procede a inadmitir el acceso a los expedientes individualizados de las empresas solicitadas, fundamentándolo en el artículo 45 del decreto 105/2017, de la Comunitat Valenciana, referente a información en curso de elaboración. La Conselleria, para inadmitir esta parte de la solicitud, pone de manifiesto que *"se encuentran en la fase de concesión, sin haber alcanzado aún el final de su tramitación, estando por lo tanto sujetas a variaciones y modificaciones hasta que se justifique el uso de los fondos percibidos, se proceda a resolver sobre la procedencia del consiguiente pago y se realizan cuantas comprobaciones de control se estiman pertinentes".* A tenor de lo dicho en el párrafo anterior, la Conselleria reconoce que el proceso de concesión de las ayudas ha concluido y que ahora está pendiente la fase de justificación de las subvenciones. A esa misma conclusión llega el reclamante cuando en su escrito ante este Consejo manifiesta que *"La Administración, sin embargo, ha aplicado incorrectamente el art. 45 del Decreto 105/2017, del Consell, dado que la información cuyo acceso deniega no constituye información en curso de elaboración, sino información elaborada contenida en un expediente en desarrollo o tramitación".*
También se afirma en la reclamación que *"la falta de finalización del expediente administrativo no tiene encaje en el art. 45 del Decreto 105/2017, del Consell, ni en el art. 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, preceptos ambos que recogen como motivo de inadmisión de solicitudes de acceso las que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general y no que éstas se refieran a información ya elaborada pero integrante de expedientes administrativos pendientes de finalización, como ocurre en este caso".*
En el mismo sentido se manifiesta el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado mediante distintas resoluciones, entre las que hay que destacar la R/0177/2018, en la que dice *"que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación. Es decir, puede que un expediente se encuentre inacabado, como parece ser éste el caso y, sin embargo, en el mismo se haya finalizado información o documentos como, en principio y salvo indicación en contrario de la Administración, parecería ser éste también el caso";* también la R/0635/2018 establece lo mismo.
Por todo ello, apreciando que lo que solicita el reclamante es el acceso a la información pública consistente en los expedientes de concesión de las subvenciones, con sus solicitudes, informes pertinentes, criterios valorativos, y sus documentos correspondientes, diferente del proceso de seguimiento de la ejecución y justificación que, según manifiesta la Conselleria, aún no ha finalizado, hemos de considerar que a lo solicitado no se le puede aplicar la causa de inadmisión del artículo 45 del Decreto 105/2017, del Consell, referente a información en curso de elaboración.

Séptimo. – Resuelto lo anterior, la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio mediante las alegaciones presentadas ante este Consejo, amplía las causas de inadmisión con respecto a lo expuesto en la Resolución de estimación parcial dictada en este procedimiento, incluyendo como nueva causa de inadmisión la recogida en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de Transparencia del Estado, que dice *"Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley",* alegando la dificultad para su preparación y entrega debido a la escasez de personal del departamento, así como la magnitud de los expedientes solicitados, ya que, según manifiesta, *"la provisión de la totalidad de la documentación relacionada con los expedientes resultaría en la interrupción del órgano gestor, considerando la magnitud de los documentos contenidos y la necesidad de su revisión y preparación".*
Hemos de recordar que el reclamante es una mercantil cuyo objeto es el transporte de viajeros, por tanto dedicada a la misma actividad que las empresas respecto de las cuales se solicitan los expedientes de concesión de subvenciones para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea NextGeneration EU, por tanto, entendemos que esto justifica suficientemente el interés y la finalidad en la transparencia y buen hacer de la tramitación de este tipo de subvenciones, las cuales han de estar siempre vigiladas desde la órbita del interés público y la transparencia.

Al mismo tiempo, respecto de la falta de medios o el volumen de la documentación reclamada, entendemos que dichos expedientes estarán digitalizados o formulados telemáticamente, por lo que no podemos compartir las trabas que se exponen en las alegaciones, siendo toda una Conselleria con un volumen presupuestario importante; sin embargo, en caso de que se hubiera necesitado más tiempo para la entrega de la información por este motivo, siempre se hubiera podido acordar una ampliación de plazo, y así lo evidencia el Criterio Interpretativo C7/2015 del CTBG del estado que establece que *"En este caso, se trata de información cuyo "volumen o complejidad" hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver".*
Es necesario, en este supuesto, manifestar que la resolución de estimación parcial de la Conselleria contenía un error importante en cuanto que establecía la fecha estimada para la finalización del expediente administrativo en el 31 de marzo de 2024, siendo este uno de los fundamentos de la reclamación posterior en tanto en cuanto que en ese sentido el expediente administrativo en su totalidad estaría en todo caso finalizado antes de la presentación de la reclamación ante este Consejo, por lo que consideraban como incongruentes los argumentos planteados por la administración. Esto fue aclarado por parte de la Conselleria en su escrito de alegaciones y, según consta en el mismo, comunicado al reclamante a los efectos oportunos, fijando la nueva fecha prevista de finalización del expediente en su totalidad el 30 de junio de 2025, por lo que este Consejo observando el error no se va a manifestar sobre los argumentos esgrimidos a tenor de la fecha de finalización prevista.

Octavo. – Llegados a este punto cabe indicar que, al margen de la información publicada en base a la obligación de publicidad activa que tiene la Conselleria respecto de los expedientes de subvenciones, la información que se solicita son *"los expedientes administrativos completos de las ayudas concedidas",* entendiendo por expediente administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 70 de la Ley 39/2015 de PACAP *"el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla".* En su apartado segundo establece que *"los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada".*
En consecuencia, los expedientes de concesión de subvenciones solicitados sobre las tres empresas de transporte de viajeros es información pública y con derecho de acceso a la misma, a tenor de lo establecido en los artículos 7.4 y 27 de la Ley 1/2022, de Transparencia de la Comunitat Valenciana, y dado que no se aprecia la concurrencia de límites o causas de inadmisión de los artículos 14, 15 y 18 de la Ley 19/2013, de Transparencia del Estado, este Consejo considera que procede estimar la reclamación presentada.

Noveno. – Es necesario reseñar que el reclamante aporta a este expediente sendas resoluciones de acceso a la información pública con idéntico objeto y pretensión, una de la Dirección General de Transportes y Movilidad de la Generalitat de Cataluña, de fecha 12 de agosto de 2024, y otra de la Consejería de Movilidad de la Junta de Castilla y León, de fecha 22 de agosto de 2024, siendo ambas estimatorias de la pretensión del reclamante en su totalidad, criterios que este Consejo comparte.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, el Consejo Valenciano de Transparencia acuerda,

Primero. – Estimar la reclamación formulada por la mercantil ALCALABUS S.L. en fecha 3 de mayo de 2024 contra la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, reconociendo el derecho de acceso a la información pública solicitada, debiendo facilitarse al reclamante el acceso a los expedientes de concesión de las subvenciones de las dos empresas de transportes numeradas en el

antecedente primero, conforme a lo expuesto en los Fundamentos Jurídicos 6º, 7º y 8º de la presente resolución.

Segundo. – Instar a la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio a que, en el plazo de un mes desde la notificación de la presente resolución, haga entrega a la reclamante de la información solicitada, comunicando a este Consejo las actuaciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a lo acordado.

Tercero. – Invitar a la reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO VALENCIANO
DE TRANSPARENCIA